УДК 352:323(470) DOI: 10.12737/16787

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Мельникова Р. И.[1]

В статье рассматриваются вопросы, связанные с отнесением местного самоуправления к институтам гражданского общества и его ролью и местом в современной политической системе России в контексте исследования реализации принципа народовластия на муниципальном уровне.

Автор обосновывает, что в условиях политической модернизации, к местному самоуправлению, его реформированию следует относиться не только как к экономическим и технологическим преобразованиям на локальных муниципальных территориях государства, а как к актору политических преобразований, встроенных в современные политические процессы.

Ключевые слова: политическая система, гражданское общество, народовластие, муниципальная власть, реформа местного самоуправления.

LOCAL GOVERNMENT IN THE POLITICAL SYSTEM OF MODERN RUSSIA

MELNIKOVA R.I. — Doctor of Sociological Sciences, Professor, Head of the Scientific Production Department of Municipal Management, Voronezh Institute of Economy and Social Management (Russian Federation, Voronezh), e-mail: dissovet_soc57@mail.ru

The article discusses issues related to referring of local government to the institutions of civil society and its role and place in modern political system of Russia in the context of the study of the principle of democracy at the municipal level.

The author proves that in the context of political modernization, the local government and its reform should be viewed not only as economic and technological transformations in the local municipal areas of the state, but as an actor of political reforms, set up in modern political processes.

Keywords: political system, civil society, democracy, municipal authorities, local government reform.

В настоящее время формирование новой политической системы протекало в условиях нестабильности политического и экономического развития, значительных противоречий между ее элементами, что потребовало проведения целого ряда административно-политических преобразований.

Местное самоуправление в политической системе может стать ее эффективным институтом, если в демократическом и гражданском смысле вырастет из процесса гражданской заинтересованности, ответственности и солидарности, активно участвующих в решении вопросов местного значения различных групп и корпоративных объединений жителей, а это процесс достаточно длительный.

Придерживаясь научного определения понятия политической системы как «совокупности политических институтов, норм, ценностей, идей и отношений»[1], в которых реализуется политическая

Мельникова Раиса Ильинична — доктор социологических наук, профессор, зав. научно-производственной кафедрой муниципального управления, Воронежский институт экономики и социального управления (Российская Федерация, г. Воронеж), e-mail: dissovet_soc57@mail.ru

власть, следует отметить, что все эти элементы взаимозависимы и если какой-либо из них изменяется, то следствием становится изменение всей системы. И такие изменения в России произошли в начале 90-х годов XX столетия в связи с изменениями политического режима в стране, переходом российского общества к построению правового демократического государства – главного политического института в политической системе.

В рамках рассматриваемой проблематики остановимся на реформе местного самоуправления, которая заняла особое место в этих преобразованиях, так как должна была способствовать и развивать один из главных конституционных принципов – принцип народовластия. Данный принцип нашел свое отражение в ст. 12 Конституции РФ, где записано, что местное самоуправление – это самостоятельный уровень власти, не входящий в систему государственного управления, в пределах своих полномочий решает вопросы местного значения через создаваемые населением органы местного самоуправления. Этим были «спроецированы» демократические принципы и на местный уровень. Но тем не менее в Конституции нет детальных характеристик и закрепления конкретных вопросов местного значения, которые должны реализовываться этими органами и населением под свою ответственность, что потребовало дальнейшего развития данного принципа с учетом акцентирования в нем внимания на активное вовлечение населения в социальные и политические процессы, протекающие на местном уровне, которые обусловливаются всей социально-политической жизнью страны. Достижение этого возможно на основе развития гражданского общества, его институтов, а местное самоуправление как раз и является их разновидностью. Поэтому с 1995 г. начался процесс реформирования системы местного самоуправления[2], направленный не только на создание необходимых условий жизнеобеспечения, предоставления качественных услуг в каждом муниципальном образовании, но в том числе и на реализацию на муниципальном уровне гарантированных государством гражданских прав, свобод, использование механизмов вовлечения населения в развитие институтов местного самоуправления.

Рассматривая местное самоуправление с точки зрения его влияния на развитие политической системы современной России, нельзя не акцентировать внимание на том, что создаваемые населением органы местного самоуправления являются органами муниципальной власти, функционирование которой можно отнести к публичному виду власти. От политики во многом зависит взаимодействие с населением, вовлечение граждан в процесс самоуправления через предоставление им права и условий участвовать в принятии решений, поддержание гражданских инициатив и содействие в создании инфраструктуры общественных объединений, поощрение развития их связей с органами местного самоуправления, замену властных методов управления на методы сотрудничества и взаимодействия, социальное партнерство с местным сообществом и т. д. Все это нашло свое отражение в ФЗ №131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и свидетельствует о том, что создана законодательная база по реализации народовластия в системе местного самоуправления, определены ее место и значение в развитии и совершенствовании политической системы современной России как демократического государства. Но говорить о том, что в плоскости практической реализации эта база работает эффективно, пока еще не представляется возможным, так как подлинное местное самоуправление как форма народовластия исторически вызревает более длительное время. Этот процесс требует определенного гражданского самосознания и не может быть осуществлен только посредством конституционного закрепления, провозглашения и внедрения необходимых форм и атрибутов демократии в этот процесс.

[1] Политическая энциклопедия / Том 2 / Под ред. Г.Ю. Семыгина. – М. : Мысль, 1999, – С. 405.

[2] Прим. автора: Реформирование МСУ развивалось поэтапно: 1 этап – с 1995 по 2000 г.; 2 этап – с 2003 по 2009 г.; 3 этап – с 2009 г. по наст. вр.

Кроме этого, созданная местная власть сегодня в большей степени представляет собой административную власть, и даже ее «выборные лица воспринимаются жителями не как выразители народных интересов, а как система стоящей над обществом исполнительно-распорядительной, административной власти»[1]. Сегодня можно также констатировать, что в значительной массе своей население критически относится к местной власти и ориентируется в большей степени на возможности и ресурсы верхних эшелонов государственной власти в решении тех жизненных, острых вопросов, которые зачастую неэффективно решаются на местном уровне. К сожалению, это является показателем доверия граждан к созданным ими же органам местного самоуправления. Так, сравнение результатов социальных исследований в областях ЦЧР, проведенных в 1997 и 2011 гг.[2], показало, что доверие к федеральным органам власти возросло до 60% (вместо 18% в 1997 г.), к региональным – до 48% (в 1997 г. – 45%), а к муниципальной власти снизилось до 20% (вместо 64% в 1997 г.). Кроме того, в 2006 г. 64% опрошенных считали, что положение дел в решении местных проблем зависит от государственных органов власти (Президент, правительство страны и региона), и только 17% – от органов местного самоуправления, хотя в 2015 г. оценка кардинально изменилась: главная роль отводится муниципальной власти (72%) и только 6% – государственным органам власти[3].

По всей видимости, этому способствуют (во всяком случае на территории Воронежской области) уточнение и реализация полномочий взаимодействия представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, усиление их подотчетности и подконтрольности, в том числе населению, через внедрение в практику местного самоуправления гражданского контроля (конечно, пока еще в зачаточном состоянии), принятие мер активизации деятельности территориально-общественного самоуправления, а также принятие мер по популяризации знаний о местном самоуправлении среди населения различными формами информации. Однако это пока еще на уровне понимания, а не на уровне оценки эффективности деятельности местной власти. Проводимый на территории муниципального образования мониторинг формирования имиджа органов местного самоуправления показал, что в сознании населения преобладает в значительном большинстве его негативная оценка деятельности муниципальной власти (из 34 муниципальных образований только в 14, а это около 42%, имидж признается как положительный)[4]. Основными критериями в своей оценке население считает такие его индикаторы, как: а) результативность деятельности в решении вопросов местного значения (64,5%); б) внимание к нуждам и запросам жителей (71,3%); в) информированность населения (48,6%); г) авторитет главы муниципального образования (45,8%); д) взаимодействие работников органов местного самоуправления с общественными объединениями (51,2%). Исходя из этого, следует отметить, что в значительной степени на эффективность деятельности органов муниципальной власти влияет качество ее кадрового обеспечения, которое опять же зависит от местного сообщества, формирующего главным образом муниципальную представительную власть, ее депутатский корпус на основе их выборов, а также выборов главы муниципалитета, с одной стороны, и введения конкурсной системы отбора по главным должностям муниципальной службы в исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, с другой стороны. Поэтому для повышения авторитета муниципальной власти сегодня необходимо особое внимание обратить на ее кадровую

[1] Шмаков В.И. Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации // Управление / государство и общество. – №2, – 2010. – С. 58.

[2] Исследование проведено ассоциацией взаимодействия областей ЦЧР «Черноземье» (1997 г.) и кафедрой политологии, государственной и муниципальной службы ВИЭСУ (2011 г.)

[3] Селютин В.И. Местное самоуправление: отрыв научного осмысления от реальной практики // Материалы научной конференции «20 лет местному самоуправлению России: тенденции и практика регионального развития». – Воронеж, 2015. – С. 72.

[4] Изучение мнения населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления Воронежской области за 2010 – 2014 гг. в соответствии с аналогичным Указом Президента РФ № 607 от 28.04.2008 г. / Материалы текущего делопроизводства Ассоциации глав муниципальных образований Воронежской области.

составляющую, оптимизацию процесса профессионализации муниципальной службы, более эффективное использование в этом направлении системы дополнительного образования, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. За последние годы в данном вопросе сделан значительный скачок в повышении образовательного уровня муниципальных служащих. Так, например, в Воронежской области сегодня на муниципальной службе около 80% муниципальных служащих имеют высшее образование, тогда как в начале 2000-х годов их было всего лишь 30%. Но, как показал анализ, курсовая подготовка и переподготовка муниципальных служащих ведется в основном по тематике управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, организационно-правовым вопросам, что, безусловно, очень важно. Тем не менее практически отсутствует проблематика подготовки овладения технологиями активизации процесса взаимодействия с институтами гражданского общества на территории муниципального образования, вовлечения различных социальных групп местного сообщества в принятие решений по вопросам местного значения, развития гражданских инициатив. В этом плане заслуживает внимания опыт Белгородской области, где на протяжении последних пяти лет реализуется идея формирования солидарного общества, рассматривающая местное самоуправление как общность интересов, ценностей, жизненных смыслов, взаимной поддержки, лояльности и сотрудничества граждан и власти в достижении общественно значимых целей политического и социально-экономического характера[1].

Сегодня, в условиях политической модернизации, к местному самоуправлению, его реформированию следует относиться не только как к экономическим и технологическим преобразованиям на локальных муниципальных территориях государства, а как к актору политических преобразований, встроенных в современные политические процессы, в том числе в реформирование политической системы государства, обеспечение тесного взаимодействия граждан с властью, которое начинается с ее муниципального уровня. И очень важно, чтобы этот процесс находил свое осмысление в научных исследованиях политологов, социологов, культурологов и обеспечивал свое развитие в практике местного самоуправления как основного института гражданского общества.

Библиография / References:

1. Бабинцев В.П. Концептуальные основы формирования солидарного общества в Белгородской области // Управление городом. Муниципальный журнал. – 2015. – №3 (18). – С. 3-8.
2. Политическая энциклопедия / Том 2 / под ред. Г.Ю. Семыгина. – М: Мысль. – 1999. – С. 405.
3. Селютин В.И. Местное самоуправление: отрыв научного осмысления от реальной практики // Материалы научной конференции «20 лет местному самоуправлению России: тенденции и практика регионального развития». – Воронеж. – 2015. – С. 72.
4. Шмаков В.И. Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации // Управление, государство и общество. - 2010. - №2. - С. 58.
1. Babincev, V.P. (2015) Konceptual'nye osnovy formirovaniya solidarnogo obshchestva v Belgorodskoj oblasti [Conceptual bases of formation of solidary society in the Belgorod region] // Upravlenie gorodom. Municipal'nyj zhurnal.– №3 (18). – p. 3-8. (In Russ.).
2. Politicheskaya ehnciklopediya / Tom 2 / pod red. G.YU. Semygina. – M: Mysl'. – 1999. – p. 405. (In Russ.)
3. Selyutin, V.I. (2015) Mestnoe samoupravlenie: otryv nauchnogo osmysleniya ot real'noj praktiki [Local community management: separation of scientific understanding from the real practice] // Materialy nauchnoj konferencii «20 let mestnomu samoupravleniyu Rossii: tendencii i praktika regional'nogo razvitiya». – Voronezh. – p. 72. (In Russ.)
4. Shmakov, V.I. (2010) Problemy reformirovaniya i rosta ehffektivnosti mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii [Problems of reforming and increasing the efficiency of local community management in the Russian Federation] // Upravlenie, gosudarstvo i obshchestvo. - №2. - p. 58. (In Russ.)

[1] Бабинцев В.П. Концептуальные основы формирования солидарного общества в Белгородской области // Управление городом. Муниципальный журнал., 2015, — №3 (18). — С.3 — 8.